

17. Ruis rondom regie: R-C, rechtbank, raadkamer?

In wetgeving en literatuur is veel te doen om de regievoerende rol van de rechter-commissaris in het strafrechtelijk vooronderzoek. Deze rechter in het vooronderzoek heeft tot taak de verrichtingen in het opsporingsonderzoek te controleren en eventuele wensen tot aanvullend onderzoek te behartigen. Aangezien de rechter-commissaris de zaak voorbereidt voor het onderzoek ter terechtzitting, kan zijn regievoerende rol botsen met die van de zittingsrechter. Nu zijn positie in het vooronderzoek bovendien de rol van de Raadkamer goeddeels lijkt te kunnen vervangen, is er een nieuw spanningsveld ontstaan. Wie heeft de regie?

1 Inleiding

In het project tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering¹ wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de rol van de rechter-commissaris als toezichthouder in het vooronderzoek. Het discussiestuk 'RC en raadkamer'² stelt dat die 'nieuwe' rol die is ontstaan als gevolg van de inwerking-treding van de Wet versterking positie rechter-commissaris en de Wet herziening regeling processtukken, aanvullende regeling behoeft om die in de praktijk verder te kunnen onderbouwen. Het moderniseringstraject beoogt eveneens richtsnoeren te geven hoe de onpraktische en verwarrende versnippering van bevoegdheden van de rechter-commissaris over het wetboek kan worden ondervangen. Als derde en laatste onderdeel worden in het genoemde discussiestuk voorzetten gegeven voor de aanpassing van de regeling van de rechter-commissaris als orgaan, waarbij de taakverdeling tussen de rechter-commissaris en de raadkamer van de recht-

bank interessante vraagpunten opwerpt.

'Een aantal taken en bevoegdheden van de raadkamer is komen te vervallen; van andere is de praktische betekenis gewijzigd. Deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden terwijl de formele context van de raadkamer (...) ongewijzigd is gebleven. Daarbij is het andere rechterlijke orgaan in het vooronderzoek – de rechter-commissaris – als gevolg van een gedaantewisseling van "onderzoeksrechter" naar "rechter in het vooronderzoek" dichterbij de raadkamer komen te staan en heeft een vrijwel identieke taak gekregen.'³

De wens van een betere afstemming in het takenpakket van de rechter-commissaris en de raadkamer wordt aangevlogen vanuit de bredere doelstelling van het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS),⁴ waarin stroomlijning en kwaliteitsverbetering voorop staan. Het doel is te komen tot een optimaal vooronderzoek zonder aanhoudingen en terugwijzingen van de zittingsrechter voor aanvullend onderzoek (stroomlijning), waarbij het voeren van regie, het controleren van de rechtmatigheid en van het verloop van

1 Zie voor het moderniseringstraject www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving-en-rechtsgebieden/strafrecht-en-sanctierecht/modernisering-wetboek-van-strafvordering.

2 Zie voor het discussiestuk RC en raadkamer www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving-en-rechtsgebieden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/06/06/rc-en-raadkamer-discussiestuk.html.

3 Discussiestuk RC en raadkamer, p. 4.

4 Zie voor het Programma VPS www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/versterking-prestaties-strafrechtketen.

het onderzoek en het waarborgen van de volledigheid en evenwichtigheid van het dossier, belangrijke instrumenten zijn (kwaliteitsverbetering). Met name de kwaliteitsverbetering kan in de visie van de wetgever mede bijdragen aan een adequate uitoefening van de verdedigingsrechten.

In een aanvullende discussienota⁵ wordt hierop voortgeborduurd door de verhouding tussen eindonderzoek en vooronderzoek en die tussen zittingsrechter en rechter-commissaris te problematiseren. 'Basisgedachte is dat een verbetering van de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting (mede) haar beslag zou moeten krijgen in het vooronderzoek.'⁶ Enerzijds ziet de wetgever zoals gezegd kansen met de nieuwe toezichthoudende rol van de rechter-commissaris, waarop in het moderniseringstraject kan worden voortgebouwd. Anderzijds bestaat ook het besef dat de zittingsrechter uiteindelijk bepaalt of een onderzoek volledig en evenwichtig is. Op de een of andere manier zal moeten worden bewerkstelligd dat alle (onderzoeks)mogelijkheden uit het vooronderzoek door het Openbaar Ministerie en de verdediging zijn benut, vóórdat een zaak op zitting komt. De Raad voor de Rechtspraak heeft recent in een advies over de concept-Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering echter al aangegeven dat de verwachtingen omtrent het zo veel mogelijk voorkomen van aanhoudingen van het onderzoek ter terechtzitting in het belang van de waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces, moeten worden getemperd.⁷

De meer algemene gedachten achter het moderniseringstraject ten aanzien van de positie van de rechter-commissaris en de volledigheid en evenwichtigheid van het vooronderzoek kunnen zeker worden onderschreven. Leidmotieven als 'stroomlijning' en 'kwaliteitsverbetering' in het strafrechtelijk onderzoek, met daarbij een versterkte toezichthoudende rol voor de rechter-commissaris en adequate mogelijkheden van de verdediging om vroegtijdig het onderzoek bij te sturen of van kanttekeningen te voorzien, verdienen bijval. Tegelijkertijd dienen belangrijke vraagpunten zich aan waarop de wetgever een antwoord zal moeten formuleren alvorens over te gaan tot concrete wetswijzigingen.

Een eerste kwestie betreft de rol van de rechter-commissaris op zichzelf (par. 2). Die rol lijkt in de strafrechtspraktijk nog zo weinig bevestigd en uitgekristalliseerd dat het al te voorbarig is te veronderstellen dat met wat aanvullende regels een toezichthouder wordt gecreëerd die tegemoet kan komen aan de hoge verwachtingen van de wetgever. Er is namelijk naast

de voorspelde ontwikkelingen in de praktijk, oftewel de cultuuromslag in het kabinet, veel afhankelijk van de invulling die in de rechtspraak aan die toezichthoudende rol wordt gegeven (par. 3). Het meest in het oog springen de beperkingen in de omvang van de rol van de rechter-commissaris ten aanzien van het beoordelen, toekennen en uitvoeren van onderzoekswensen van de verdediging als de zaak al snel naar zitting wordt gebracht. Het komt ons voor dat de voorstellen uit het moderniseringstraject (par. 4) goed dienen te worden doordacht op de feitelijke rol van de rechter-commissaris, op die jurisprudentiële beperkingen en op de verhouding tot de zittingsrechter. Met nieuwe wetgeving die niet aansluit op de strafrechtspraktijk en de jurisprudentie is het lastig de gewenste modernisering te verwezenlijken. In dit artikel worden enkele pijnpunten in het moderniseringstraject aangehaald en worden suggesties gedaan die kunnen bijdragen aan een betere inbedding van de modernisering (par. 5). Dat winst is te halen met stroomlijning en kwaliteitsverbetering is duidelijk, dat een strakkere regie ten aanzien van het vooronderzoek daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren ook, maar dan is het zonder meer ook noodzakelijk dat een duidelijke keuze wordt gemaakt ten aanzien van de regie in dat vooronderzoek: R-C, raadkamer of rechtbank.

2 Toezichthoudende rol R-C

De rechter-commissaris in strafzaken fungeert als 'rechter in het vooronderzoek' die toezicht houdt op het verloop van het opsporingsonderzoek en die op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdediging onderzoekshandelingen verricht. In dat kader is diens rol recentelijk opgetuigd, in die zin dat de rechter-commissaris een controlerende rol heeft gekregen waarin hij niet alleen de voortgang in de gaten houdt, maar ook de rechtmatige toepassing van de opsporingsbevoegdheden waarborgt en waakt voor de evenwichtigheid en de volledigheid van het vooronderzoek.⁸ De Wet versterking positie rechter-commissaris beoogde de toegankelijkheid van de rechter-commissaris te vergroten en te faciliteren dat die zijn werkzaamheden daadwerkelijk zou kunnen ontplooiën. 'De nieuwe toezichthoudende rol van de rechter-commissaris maakt hem bij uitstek het aanspreekpunt voor de verdediging waar het gaat om het bewaken van de evenwichtigheid en de volledigheid van het onderzoek.'⁹ Naast de bevoegdheid onderzoekswensen te behartigen (art. 181-183 Sv), heeft de rechter-commissaris de bevoegdheid regiebijeenkomsten in zijn kabinet te organiseren waarbij

5 Zie voor de aanvullende discussienota www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving-en-rechtsgebieden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/09/05/aanvulling-discussienota-vps-wetgevingsprogramma-onderdeel-rc-en-raadkamer.html.

6 Aanvullende discussienota, p. 1.

7 Advies Raad voor de Rechtspraak, 2 april 2015, p. 7.

8 Zie de Wet versterking positie rechter-commissaris, *Stb.* 2011, 600 (i.w.tr. op 1 januari 2013).

9 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32177, 3, p. 1-3 (MvT).

de stand van het onderzoek met de officier van justitie en de verdediging wordt besproken en bijvoorbeeld de wensen voor aanvullend onderzoek in kaart worden gebracht (art. 185 Sv). De rechter-commissaris kan ook (op verzoek van de verdediging) poolshoogte nemen in het lopende opsporingsonderzoek (art. 180 Sv) om zo de officier van justitie aan te sporen door te pakken of zelfs om hem een termijn te stellen voor de afronding van het onderzoek. De gedachte achter deze versterking was dat vanuit het oogpunt van efficiëntie strafrechtelijke onderzoeken eerder en volledig afgerond op zitting zouden kunnen worden aangebracht. Zo zou het probleem worden ondervangen dat nog niet afgeronde zaken steeds opnieuw moesten worden teruggewezen naar de rechter-commissaris. Dit zou veel tijd en kosten besparen en veel zaken zouden zo eerder kunnen worden afgedaan. Hier-voor is ook vanuit het perspectief van de verdediging veel te zeggen. Met name in de meer omvangrijke strafzaken is veel winst te boeken met één aanspreekpunt voor het gewenste onderzoek in het belang van de verdachte.

Of deze verwachting terecht is, is afhankelijk van de houding van alle drie de procesactoren in het vooronderzoek, maar vooral van de opstelling van de rechter-commissaris en diens opvattingen over de reikwijdte van zijn bevoegdheden.¹⁰ Ten aanzien van de onderzoekswensen geldt dat een te beperkte uitleg van wat in het belang van de verdediging kan zijn, voor meer vertraging kan zorgen dan het ruimhartig toekennen van die onderzoekswensen. Het is namelijk niet ondenkbaar dat de verdediging bezwaar aantekent tegen de afwijzing van onderzoekswensen, of dat zij de onderzoekswensen opnieuw aanbrengt bij de zittingsrechter die de wensen alsnog inwilligt en het onderzoek terugwijst. Zeker als de verdediging de onderzoekswensen tijdig indient en degelijk motiveert, is een al te rigide opstelling een bron voor vertraging en inefficiëntie. Op grond van ervaringen in de strafrechtspraktijk dringt de gedachte zich op dat de beoordeling van onderzoekswensen en de afwijzing van een gedeelte daarvan kan samenhangen met pragmatisme: hoeveel tijd en capaciteit is er in het kabinet en is wel duidelijk wat de verzochte getuige zou kunnen verklaren. Voor beide praktische gronden voor afwijzing lijkt ons te gelden dat de zittingsrechter uiteindelijk alsnog tot toewijzing zal komen, allicht mede omdat door de resultaten van het wel toegewezen onderzoek het belang van de afgewezen onderzoekswensen toeneemt. Voor deze schets geldt dat het des te belangrijker is als de rechter-commissaris zich in zijn motivering laat leiden door wat de zittingsrechter uiteindelijk nodig heeft, maar ook of

de zittingsrechter alsnog voor een terugwijzing zal komen te staan als de onderzoekswensen op zitting worden herhaald. Regisseren is ook vooruitzien.

Voor een doelmatige regiebijeenkomst in het kabinet van de rechter-commissaris is het van groot belang dat de officier van justitie en de verdediging in de gelegenheid zijn van elkaars standpunten kennis te nemen, en dat veronderstelt dat de rechter-commissaris faciliteert dat de informatie waar zij alle drie over beschikken dezelfde en zo volledig mogelijk is. Met name de volledigheid van de informatie (het dossier)

Op grond van ervaringen in de strafrechtspraktijk dringt de gedachte zich op dat de beoordeling van onderzoekswensen en de afwijzing van een gedeelte daarvan kan samenhangen met pragmatisme

maakt dat meer grond bestaat van de verdediging te verwachten dat zij al voorafgaand aan die regiebijeenkomst haar onderzoekswensen kenbaar maakt. Een rechter-commissaris die terughoudend is ten aanzien van zijn bemoeienis ten aanzien van het dossier, heeft in dat opzicht weinig te verwachten van de verdediging als het gaat om het tijdig aankaarten van onderzoekswensen.

Een ander voorbeeld van het belang van de feitelijke proceshouding van de rechter-commissaris speelt ten aanzien van de bespoediging van het opsporingsonderzoek (art. 180 Sv). In zijn aard is deze controlebevoegdheid wat opmerkelijk aangezien de rechter-commissaris wettelijk gezien de gelegenheid krijgt druk te zetten op het opsporingsonderzoek of dat zelfs af te te kapen.¹¹ De ervaring leert dat op goed gemotiveerde verzoeken van de verdediging een zaak te seponeren of snel op zitting te brengen, gewoonweg niet wordt gereageerd door de officier van justitie. De rechter-commissaris kan in die situatie een effectieve bijdrage leveren door de officier van justitie aan te sporen te reageren. Terughoudendheid is vooralsnog troef in de praktijk, bijvoorbeeld omdat juridisch-technisch gezien het opsporingsonderzoek al is afgelopen en de rechter-commissaris geen controlerende rol voor zichzelf meer ziet, maar dit staat wel haaks op de gedachte achter de

10 Zie hierover ook V. Mul, 'Bovenmenselijke rechters-commissarissen?', in: E. Bleichrodt, A. Hartmann, P. Mevis, L. Rogier en B. Salverda (red.), *Onbegrensd Strafrecht* (Liber Amicorum Hans de Doelder), Wolf Legal Publishers 2013, p. 469 e.v.

11 Zie hieromtrent J. Hielkema, 'De rechter-commissaris in strafzaken. Leidender of lijdelijker?', in: A. Harteveld, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling* (Knigge-bundel), Wolf Legal Publishers 2005, p. 259-272.

invoering van deze controlebevoegdheid.¹²

Het komt erop neer dat een lijdelijke rechter-commissaris niet de regievoerende en aanjagende rol vervult die blijkens alle recente wetwijzigingen en de plannen in het kader van het moderniseringstraject wel van hem wordt verwacht. Dit wringt omdat een lijdelijke of pragmatische opstelling ervoor zorgt dat zaken juist niet afgerond op zitting komen en de zittingsrechter de zaak vaak weer zal terugwijzen. Bij een gesloten terugwijzing of een al te beperkte opvatting van een half open of open terugwijzing kan de zittingsrechter na het uitgevoerde onderzoek voor hetzelfde probleem worden gesteld. En zelfs als dit niet speelt ten aanzien van het geding in eerste aanleg kan dit een schaduw vooruitwerpen naar de procedure in hoger beroep, waarbij de niet-uitgevoerde onderzoekswensen alsnog kunnen worden afdwongen. Dit terwijl hoger beroep bij een meer ruimhartige opstelling wellicht achterwege had kunnen blijven.

3 Beperkingen in de toegankelijkheid van de R-C

Het belang van de proceshouding van de rechter-commissaris en diens (deels zichzelf opgelegde) beperkingen komen het duidelijkst naar voren bij het onderzoek op verzoek van de verdediging. Het geëigende moment voor het indienen van onderzoekswensen is namelijk onbestemd. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen de zaak van een verdachte die in vrijheid het onderzoek kan afwachten en de zaak van een verdachte die door de raadkamer in voorlopige hechtenis wordt gehouden. In het eerste geval kan het namelijk lang duren voordat de officier van justitie een dagvaarding stuurt en is er veel tijd voor afwegingen rondom eventuele onderzoekswensen. In het laatste geval stelt de officier van justitie binnen de termijn van de 90 dagen van de gevangenhouding een (concept-)tenlastelegging op, waarmee de zaak voor ommekeer van die termijn in elk geval pro forma aanhangig wordt gemaakt bij de rechtbank.¹³ Heel strikt genomen zou dit betekenen dat in de zwaardere strafzaken waarin de verdachten in voorlopige hechtenis zitten, het vooronderzoek 'slechts' 104 dagen duurt.¹⁴ In het moderniseringstraject wordt in elk geval uitgegaan van die beperkte duur.¹⁵

Aangezien de officier van justitie enkele weken voor de datum van de pro-formazitting al de dagvaarding verstuurt of die nog eerder aankondigt, heeft de verdediging na ontvangst van het eerste deel van het dossier voorafgaand aan de bewaaring zes tot acht weken de tijd onderzoekswensen te formuleren. Dit is vaak nog korter omdat in het kader van de raadkamer gevangenhouding een aanzienlijke aanvulling wordt verstrekt waarvan de inhoud allicht bij de onderzoekswensen dient te worden betrokken. Zelfs het raadkamerdossier is doorgaans niet het einddossier en het is dan al vroeg duidelijk dat meerdere pro-forma- of regiezittingen zullen volgen alvorens de zaak inhoudelijk kan worden behandeld. De tijd die overblijft voor het indienen van onderzoekswensen voorafgaand aan de eerste pro-formazitting is beperkt, zeker als daarbij wordt betrokken dat de rechter-commissaris uiteraard ook de mogelijkheid heeft de onderzoekswensen af te wijzen. In dat geval kan de verdediging namelijk bezwaar aantekenen, waarbij het de vraag is of dat bezwaar voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding kan worden behandeld. Het ligt ook voor de hand dat de rechter-commissaris lang niet alle onderzoekswensen kan hebben uitgezet en afgehandeld voordat de eerste zitting plaatsvindt. Bij het uitbrengen van een dagvaarding mag de rechter-commissaris het lopende onderzoek wel afmaken, maar slechts voor zover hij dat nodig acht. Dit betekent dat hoe dan ook een niet afgerond onderzoek op zitting wordt gebracht, om vervolgens het onderzoek in de meeste gevallen weer terug te wijzen. Het is uiteraard ook mogelijk voor de verdediging zich te richten tot de zittingsrechter. Het probleem is dan of zij na 90 dagen aanklopt bij de pro-formarechter die slechts oordeelt over het voortduren van de voorlopige hechtenis, bij de regiezittingsrechter die met een inhoudelijke bril de stand van het onderzoek beoordeelt, of bij de rechtbank die zich inhoudelijk over het in beginsel afgeronde onderzoek wenst te buigen maar zich geconfronteerd ziet met de aanvullende onderzoekswensen. Het ligt voor de hand dat alle drie de varianten niet de voorkeur van de wetgever hebben, omdat het onderzoek hoe dan ook weer een keer dient te worden teruggewezen. Oftewel: de rechter-commissaris had al aan de slag kunnen gaan en had wellicht enkel wat meer ruimte nodig om het onderzoek efficiënt af te ronden. In veel gevallen is de verdediging echter aangewezen op de pro-formarechter die het dossier slechts beperkt kent maar die formeel als zittingsrechter wel de regie krijgt en moet terugwijzen naar de rechter-commissaris. Dit lijkt weinig efficiënt, maar het is wel de feitelijke gang van zaken die door de jurisprudentie verder wordt gecompliceerd.

De onduidelijkheid ten aanzien van het moment van het indienen van onderzoekswensen, de ontvankelijkheid en het bezwaar tegen afwijzing, is te herleiden tot een aangenomen

12 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32177, 3, p. 13 (MvT): 'De rechtbank zal tot een dergelijke beslissing [ex art. 36 Sv] komen, indien het gelet op de inactiviteit van de kant van het openbaar ministerie en of de zeer lange duur van het onderzoek, onredelijk is dat de vervolging nog doorgang vindt.'

13 Zie hieromtrent ook P.P.J. van der Meij, 'De laatste duit in het zakje', *Strafblad* 2014, p. 477-478.

14 Zie ook P.A.M. Verrest, 'Een vooruitblik op noodzakelijke vernieuwing', *DD* 2013, p. 181-182.

15 Zie discussiestuk RC en raadkamer, p. 5.

(gewijzigd) amendement, ingediend door toenmalig Kamerlid Van der Steur.¹⁶ Oorspronkelijk was de bedoeling van de wetgever dat de rechter-commissaris zijn onderzoek *moest* beëindigen zodra hij in kennis was gesteld van het voornemen tot dagvaarding (art. 238 lid 2 Sv). De wetgever lichtte in de memorie van toelichting toe dat alleen het al lopende onderzoek dat nog voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting kon worden afgerond, mocht worden afgerond. Van der Steur voorzag het risico dat door deze regeling toch veel zaken niet afgerond op zitting zouden worden aangebracht en dat die zaken moesten worden aangehouden. Hij draaide in zijn amendement de regeling in feite om: zolang het onderzoek van de rechter-commissaris niet was afgerond, mocht geen dagvaarding worden betekend.¹⁷ Dit voorstel hield echter geen rekening met het feit dat de officier van justitie in verband met het voortduren van de voorlopige hechtenis wel moet dagvaarden en haalde het niet. In ruil daarvoor werd het gewijzigde amendement van Van der Steur aangenomen, waardoor artikel 238 lid 2 Sv zo werd ingericht dat de officier van justitie die wil dagvaarden de rechter-commissaris zo spoedig mogelijk inlicht, waarna deze het onderzoek beëindigt *of* voortzet en mededeelt in een proces-verbaal dat het onderzoek nog niet is afgerond. De rechter-commissaris wordt aldus niet tot een beëindiging van het onderzoek gedwongen. De toelichting van Van der Steur impliceerde bovendien dat ook na aanvang van de zitting de rechter-commissaris kon doorgaan met het verrichten van zijn onderzoekshandelingen, al zou dit zich niet verhouden met de regiefunctie van de zittingsrechter.

De Rechtbank Rotterdam was begin 2013 de eerste rechtbank die in een raadkamerbeslissing uitgebreid inging op de nieuwe mogelijkheden van de rechter-commissaris. De rechtbank signaleerde daarbij de onduidelijke redactie van artikel 238 lid 2 Sv. De rechtbank overwoog dat het uitgangspunt was en bleef dat de rechter-commissaris na het uitbrengen van de dagvaarding zijn onderzoekshandelingen zou beëindigen. De rechter-commissaris zou alleen nog bevoegd zijn tot onderzoekshandelingen waartoe voor het uitbrengen van de dagvaarding al was besloten. Bovendien zou de rechter-commissaris expliciet in een proces-verbaal moeten uiteenzetten welke onderzoekshandelingen nog niet waren afgerond, mede in verband met de verwijzing van onderzoekshandelingen door de zittingsrechter ex artikel 316 Sv.¹⁸

De Rechtbank Noord-Nederland overwoog kort daarna echter dat:

‘[het] niet geheel uitgesloten [moet] worden geacht dat de rechter-commissaris optreedt op de voet van art. 182 Sv terwijl de dagvaarding is uitgegaan of de (pro forma-)zitting is aangevangen en is geschorst, in het bijzonder in het geval dat de rechter-commissaris de bedoelde handelingen in gang heeft gezet. Art. 238 lid 2 Sv lijkt die mogelijkheid, ondanks de heldere bevoegdheidsverdeling die uit het Wetboek van Strafvordering voortvloeit, te bieden.’¹⁹

De Rechtbank Noord-Holland stelde eveneens dat artikel 238 lid 2 Sv die mogelijkheid niet uitsloot, aangezien ondanks het gewijzigde amendement uit de wetsgeschiedenis ook diende te worden opgemaakt dat geen verandering werd beoogd in de verhouding tussen het vooronderzoek en het eindonderzoek. De rechter-commissaris had in die zaak op grond van een kennisgeving van het voornemen tot dagvaarding (die was uitgebleven) in de gelegenheid moeten zijn te

De onduidelijkheid ten aanzien van het moment van het indienen van onderzoekswensen, de ontvankelijkheid en het bezwaar tegen afwijzing, is te herleiden tot een aangenomen (gewijzigd) amendement, ingediend door toenmalig Kamerlid Van der Steur

beslissen het onderzoek te beëindigen of op korte termijn te voltooien.²⁰ Hiermee verwees de rechtbank in feite naar de reeds in de memorie van toelichting genoemde ‘verkeersregel’ die bij het oorspronkelijk voorgestelde artikel 238 lid 2 Sv moest worden gehanteerd. Ook de Rechtbank Den Haag wees op 13 augustus 2013 op die ‘verkeersregel’, zonder daarbij aandacht te besteden aan de gewijzigde redactie naar aanleiding van het amendement Van der Steur.²¹

De bestaande onduidelijkheid was aanleiding voor procureur-generaal Fokkens om een vordering tot cassatie in het belang der wet in te dienen, waarin de Hoge Raad op 3 maart 2015 arrest wees.²² In de vordering wordt door Fokkens uitgebreid stilgestaan bij de wetsgeschiedenis. Hij betwijfelt of de lijn in de lagere rechtspraak de juiste is. Zijns

16 Kamerstukken II 2010/11, 32177, 14 en Handelingen II 2010/11, 32177, 100, item 10.

17 Kamerstukken II 2010/11, 32177, 12, p. 48.

18 Rb. Rotterdam 24 april 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ9514.

19 Rb. Noord-Nederland 16 mei 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:CA0791.

20 Rb. Noord-Holland, 23 mei 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:6084.

21 Rb. Den Haag 13 augustus 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:11349.

22 Conclusie P-G Fokkens 6 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:118 en HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.

inziens moet het huidige artikel 238 lid 2 Sv zo worden uitgelegd dat na de mededeling betreffende het voornemen tot dagvaarden van de officier van justitie geen beperkingen bestaan aan de bevoegdheid tot voortzetting van het onderzoek van de rechter-commissaris zolang het onderzoek ter terechtzitting niet is aangevangen, met dien verstande dat het moet gaan om reeds lopend onderzoek. Het amendement beoogde volgens de procureur-generaal immers juist zaken volledig voorbereid op de zitting aan te brengen. Nieuwe verzoeken om onderzoek te verrichten vallen evenwel buiten deze uitleg, vanwege de regiefunctie van de zittingsrechter na dagvaarding. Voorts meent Fokkens dat na het uitbrengen van de dagvaarding geen bezwaar kan worden gemaakt door de verdediging of beroep openstaat voor de officier van justitie. Volgens Fokkens is het onwenselijk als parallel aan het onderzoek ter terechtzitting een raadkamerprocedure over afgewezen onderzoekswensen zou lopen.²³

Fokkens gaat ook nog in op de situatie na verwijzing door de zittingsrechter naar de rechter-commissaris ex artikel 316 Sv. De artikelen 181 t/m 183 Sv zijn na verwijzing door de zittingsrechter niet van overeenkomstige toepassing en er kunnen na verwijzing geen verzoeken tot het verrichten van onderzoek worden gedaan bij de rechter-commissaris. De bevoegdheid op grond van artikel 185 Sv, het houden van een regiebijeenkomst, is wel van overeenkomstige toepassing. Fokkens werpt de vraag op of via de regiebijeenkomst na verwijzing toch alsnog onderzoekswensen bij de rechter-commissaris kunnen worden ingediend, om die vervolgens ontkennend te beantwoorden. In artikel 185 lid 2 Sv wordt weliswaar genoemd dat de rechter-commissaris de verdediging en officier van justitie een termijn kan stellen voor onderzoekshandelingen, maar uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit lid juist is bedoeld om te bevorderen dat verdediging en Openbaar Ministerie in het vooronderzoek onderzoekswensen kenbaar maken. Dit vooronderzoek is na verwijzing nu juist al beëindigd.²⁴

De Hoge Raad heeft uiteindelijk geoordeeld dat een redelijke uitleg van artikel 238 lid 2 Sv met zich brengt dat na kennisgeving van het voornemen tot dagvaarding de rechter-commissaris bevoegd is het reeds op grond van artikelen 181-183 Sv ingezette onderzoek voort te zetten, zolang het onderzoek ter terechtzitting niet is aangevangen. Die bevoegdheid is beperkt tot het onderzoek dat de rechter-commissaris noodzakelijk acht. Nieuwe vorderingen of verzoeken kunnen na kennisgeving niet meer worden gedaan. Indien die vorderingen of verzoeken na kennisgeving toch worden

gedaan en worden afgewezen, staat geen rechtsmiddel open.²⁵ Ook is naar het oordeel van de Hoge Raad na verwijzing ex artikel 316 Sv geen plaats voor wensen met betrekking tot nieuwe onderzoekshandelingen en bestaat derhalve evenmin een rechtsmiddel in geval van afwijzing.²⁶

Het is al opmerkelijk dat uiteindelijk een cassatie in het belang der wet nodig is om duidelijkheid te verkrijgen over de implicaties van zeer recente wetgeving, maar het is des te opmerkelijker dat de uitkomst van die procedure haaks lijkt te staan op de intentie van de wetgever inclusief die van de indiener van het amendement, namelijk het waarborgen van een volledig en evenwichtig onderzoek en een efficiënte procesgang. Het is vooral de regievoerende rol van de zittingsrechter die wordt bewaakt. Het komt daardoor feitelijk erop neer dat de verdediging in geval van een voorlopig gehechte verdachte in omvangrijke strafzaken daadwerkelijk slechts een paar weken de tijd heeft onderzoekswensen in te dienen bij de rechter-commissaris, dat de rechter-commissaris nog korter de tijd heeft dat onderzoek uit te voeren en af te ronden en dat daarna de zittingsrechter de regie heeft, met als voor de hand liggend gevolg het heen en weer spelen van de bal tussen zittingsrechter en rechter-commissaris. Een (tijdrovend) probleem ligt vooral in het feit dat na dagvaarding en verwijzing geen nieuwe onderzoekswensen kenbaar kunnen worden gemaakt bij de rechter-commissaris. Ook met een open verwijzing naar de rechter-commissaris lijkt dus door de verdediging te moeten worden gewacht met het indienen van nieuwe (vaak aanvullende) onderzoekswensen tot aan de volgende zitting van de rechtbank. Deze situatie zou zich na elke aanvulling op het dossier kunnen voordoen. Wij voorzien een toename in het aantal hogerberoepzaken vanuit de verdediging om ten minste met een afgerond dossier alle door haar gewenste onderzoek in het belang van de verdachte gedaan te krijgen. Vaak speelt immers tijdens het hoger beroep de voor de verdediging complicerende factor van het voortduren van de voorlopige hechtenis niet meer, terwijl in de huidige praktijk in eerste aanleg (zoals die ook wordt beschreven in het genoemde arrest van de Hoge Raad) het risico op het langer voortduren van de voorlopige hechtenis juist wordt vergroot doordat het onderzoek nog niet is afgerond. Hoe groter dat risico, hoe meer de verdediging geneigd zal zijn het indienen van onderzoekswensen in eerste aanleg te laten voor wat het is en deze onderzoekswensen in volle omvang bij appelschriftuur in te dienen. Dit staat dan weer haaks op het voortbouwende karakter van de hogerberoepsprocedure.

23 Onder verwijzing naar Corstens/Borgers, p. 408 e.v.

24 Conclusie P-G Fokkens, ECLI:NL:PHR:2015:118.

25 De redenering is dat de verdediging of het OM immers niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard in de verzoeken respectievelijk de vorderingen.

26 HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.

Voorts valt aan het arrest van de Hoge Raad op dat niet meteen de kans is benut een einde te maken aan meerdere in de praktijk ontstane onduidelijkheden. Zo wordt in het arrest wel duidelijk gemaakt dat nieuwe verzoeken tot het verrichten van onderzoek na dagvaarding of verwijzing niet bij de rechter-commissaris kunnen worden ingediend, maar te denken valt ook nog aan de situatie waarin tijdig verzoeken zijn gedaan bij de rechter-commissaris en deze worden afgewezen en dat voordat bezwaar is gemaakt de dagvaarding wordt uitgebracht. Voorts valt te denken aan de situatie waarin er een lopende bezwaarprocedure is – waarbij de datum voor de raadkamerbehandeling bijvoorbeeld al bekend is – en dan wordt gedagvaard. Het is de vraag of de bezwaarprocedure nog kan worden voortgezet. Het blijft ook de vraag of na dagvaarding nog bezwaar kan worden gemaakt tegen vóór het uitbrengen van de dagvaarding al afgewezen verzoeken. Ook dit zijn voorkomende situaties in de strafrechtspraktijk die dienen te worden betrokken bij de overwegingen ten aanzien van de gewenste stroomlijning en kwaliteitsverbetering.

4 De voorstellen uit het moderniseringstraject

In het verlengde van het voorlopige eindpunt in de ontwikkelingen in de rechtspraak ten aanzien van het regievraagstuk, is het des te relevanter dat de wetgever op zoek gaat naar aanvullende regels en aanpassingen in het stelsel van raadkamer- en pro-formazittingen. Een voorzet is hiermee in het moderniseringstraject gegeven. Het discussiestuk erkent dat bij een voorlopig gehechte verdachte de ruimte beperkt is om de voorbereiding van de zaak in het vooronderzoek adequaat ter hand te nemen. Dit leidt tot de vraag of de 90-dagenregel dient te worden afgeschaft, aangezien daarmee ruimte wordt gecreëerd en het vooronderzoek weer in de kern wordt hersteld: ‘opsporing en vervolging van strafbare feiten, ter voorbereiding van de berechting’.²⁷ In het discussiestuk wordt ook onderkend dat – indien de 90-dagenregel inderdaad zou worden afgeschaft – andere functies van het uitbrengen van de dagvaarding, zoals het tussentijds kunnen toetsen van de voorlopige hechtenis en het openbaar worden van alle processtukken, op andere wijze moeten worden opgevangen. Voorgesteld wordt om de voorlopige hechtenis periodiek te laten toetsen door een openbare raadkamer in plaats van door de pro-formazittingsrechter. Die raadkamer zou zich kunnen laten voorlichten over de stand van het onderzoek door de rechter-commissaris.²⁸

Dit voorstel roept echter wel een derde mogelijke regisseur in het leven: de raadkamer. De rol van de raadkamer is in

het huidige stelsel na de 90 dagen voorlopige hechtenis, in beginsel uitgespeeld. Er blijven dan twee mogelijk regievoerders over, de rechter-commissaris en de zittingsrechter. Het introduceren van een openbare raadkamer zou – zeker bij inactieve rechters-commissarissen – juist kunnen meebrengen dat ook die raadkamer iets zal vinden van de voortgang en volledigheid van het vooronderzoek. Een en ander geldt temeer indien die raadkamer zou menen dat artikel 67a lid 3 Sv (bijna) in beeld komt en de beslissing moet worden gemaakt om de verdachte wel of niet tot aan de inhoudelijke behandeling vast te houden.

Het afschaffen van de 90-dagenregel zou de rechter-commissaris wel meer ruimte bieden daadwerkelijk zijn rol als toezichthouder in het vooronderzoek te effectueren. Met het afschaffen van deze regel neemt namelijk het onderzoek ter terechtzitting – waarover de zittingsrechter onmiskenbaar de leiding heeft – niet per definitie na de maximale duur van 90 dagen gevangenhouding een aanvang. Hiermee zou in ieder geval kunnen worden voorkomen dat in veel zaken de rechter-commissaris gezien de zeer beperkte periode voor het indienen van onderzoekswensen geheel wordt overgeslagen en onderzoekswensen eerst bij de (pro-forma)zittingsrechter kenbaar worden gemaakt met meerdere terugwijzingen. Het beoogde doel van het beperken van het aantal zaken waarin het onderzoek ter terechtzitting moet worden aangehouden

Dit voorstel roept echter wel een derde mogelijke regisseur in het leven: de raadkamer

wegens de onvolledigheid van het onderzoek, kan door dit voorstel (deels) worden bereikt. Een belangrijke kanteekening, ook om de verwachtingen enigszins te temperen, is dat deze regel uiteraard slechts op een deel van de te behandelen strafzaken van toepassing is. Verdachten zitten niet, zelfs niet in Nederland, altijd in voorlopige hechtenis en ook niet altijd voor de volle 90 dagen. Bij zaken waarin de verdachte in vrijheid de behandeling van zijn zaak mag afwachten speelt niet zozeer het probleem dat binnen 90 dagen moet worden gedagvaard (en die dagvaarding dus voorzienbaar is), maar juist het probleem dat op een onbestemd moment kan worden gedagvaard. Indien eenmaal is gedagvaard, is de mogelijkheid om onderzoekswensen in te dienen bij de rechter-commissaris voorbij en zal de zitting moeten worden afgewacht. Het afschaffen van de 90-dagenregel zal dus vooral effect kunnen hebben in zaken waarin voorzienbaar is dat de voorlopige hechtenis ook na 90 dagen gevangenhouding

27 Discussiestuk RC en raadkamer, p. 20.

28 Discussiestuk RC en raadkamer, p. 21.

ding nog zal voortduren en waarin aanvullend onderzoek zal worden gedaan. Dit zijn bij uitstek de zwaardere, omvangrijke zaken en dat roept gezien deze belangen de vraag op of het vooronderzoek dan niet op andere wijze aan bepaalde termijnen zou moeten zijn gebonden om de voortvarendheid te waarborgen.

Op enig moment zal het eindonderzoek een aanvang moeten nemen. Dat moment blijft met het afschaffen van de 90-dagenregel onbestemd en het is de vraag of dat wenselijk is. In ieder geval zal de voortvarendheid van het onderzoek, afgezet tegen de volledigheid van dit onderzoek, door de rechter-commissaris goed moeten worden bewaakt. De vraag is ook of de zittingscombinatie voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de zaak helemaal geen rol zou hoeven te spelen. Dit lijkt niet te stroken met de regievoerende rol van de zittingsrechter zoals die onder andere recent nog door de Hoge Raad is bewaakt. Ook de Raad voor de Rechtspraak signaleert in zijn advies een 'beweging naar voren' waarin het zwaartepunt van de behandeling van een strafzaak nog meer komt te liggen bij de behandeling in eerste aanleg. De zittingsrechter zal die verzwarende volgens de Raad wel waar moeten kunnen maken.²⁹ Een enkele rol als finale geschillenbeslechters is in dat opzicht misplaatst. In een vooronderzoek dat niet of nauwelijks aan termijnen is gebonden, zijn de voorlopig gehechte verdachte maar ook de officier van justitie en advocaat volledig overgeleverd aan de rechter-commissaris en diens toezichthoudende en regievoerende taak en de praktische invulling daarvan. Het is de vraag of het kabinet van de rechter-commissaris daarvoor voldoende is toegerust³⁰ en of een dergelijke vergaande invulling van de rol van de rechter-commissaris niet meer dan een cultuuromslag vergt. Met het afschaffen van de 90-dagenregel komt ook een aantal belangrijke waarborgen te vervallen. Zolang het onderzoek ter terechtzitting geen aanvang heeft genomen is het strafrechtelijk onderzoek in beginsel bijvoorbeeld niet openbaar. Daarnaast heeft het afschaffen van de regel een grote invloed op het moment waarop aan de verdediging de kennisgeving van de volledige processtukken niet meer mag worden onthouden. Artikel 33 Sv regelt immers dat kennisgeving van alle processtukken niet aan de verdachte mag worden onthouden zodra de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan hem is betekend. Dit moment wordt als gevolg van het niet hoeven uitbrengen van de dagvaarding als vanzelfsprekend ver naar achter geschoven. Bovendien heeft die dagvaarding zelf ook een belangrijke informatieve functie voor de verdediging, maar ook voor de rechter-commissaris. De rechter-commissaris moet zijn on-

derzoek gaan toespitsen op al hetgeen de zittingsrechter nodig zal hebben voor het onderzoek ter terechtzitting en zijn beslissingen. De rechter-commissaris zal derhalve ten minste moeten weten wat de beschuldiging tegen de verdachte is. Dat geldt ook voor de verdediging waarvan wordt verwacht dat zij tijdig onderzoekswensen indient. Om de volledigheid van het onderzoek te controleren en de onderzoekswensen te kunnen beoordelen, zal de rechter-commissaris zich actief moeten opstellen in het verkrijgen van de (volledige) processtukken en kritisch moeten zijn in het toetsen van de mogelijkheid kennisgeving van de processtukken te onthouden. Er zal bij afschaffing van de 90-dagenregel een regeling moeten komen die erin voorziet dat op enig moment kennisgeving van de volledige processtukken niet meer mag worden onthouden. Het is voor de verdediging vaak weinig zinvol (zo niet onmogelijk) zonder kennisgeving van het einddossier reeds onderzoekswensen kenbaar te maken. Hoe meer wordt verwacht dat de verdediging al in de beginfase van het vooronderzoek onderzoekswensen kenbaar maakt, des te eerder zij kennis zou moeten hebben van het einddossier. In het discussiestuk wordt als uitgangspunt genomen dat in ieder geval na zes maanden gevangenhouding een (voorlopige) tenlastelegging kenbaar wordt gemaakt en de (volledige) processtukken openbaar worden gemaakt. Dit uitgangspunt zou echter in veel zaken betekenen dat ongeveer zes maanden weinig tot niets gebeurt in het vooronderzoek, hetgeen de voortvarendheid en kwaliteitsbescherming van het onderzoek juist niet ten goede komt. Bij de voorlopig gehechte verdachte kan de omschrijving van de feiten op het bevel bewaring als uitgangspunt worden genomen, maar dit brengt het risico met zich dat onnodig onderzoek wordt verricht indien later blijkt dat die feiten niet (of slechts in afgezwakte vorm) op de uiteindelijke dagvaarding staan. Ook de Raad voor de Rechtspraak heeft inmiddels aangegeven dat in de Contourennota te weinig voorwaardenscheppende maatregelen worden getroffen om te voorzien in het tijdig kenbaar worden van de tenlastelegging en de processtukken.³¹ In de aanvullende discussienota wordt nog gewezen op de mogelijkheid het probleem van de kennisgeving van processtukken te overnemen door te regelen dat het onthouden van processtukken aan strengere criteria wordt gebonden naarmate het onderzoek langer voortduurt.³²

Het regelen van het tijdig kenbaar maken van de beschuldiging en openbaar maken van de processtukken, vergt dat door het Openbaar Ministerie ook tijdig keuzes worden gemaakt en dat tenlasteleggingen minder vaak worden gewijzigd of dat die voorgenomen wijzigingen eerder kenbaar

29 Advies Raad voor de Rechtspraak, 2 april 2015, p. 7.

30 Zie ook hierover Mul 2013, p. 469 e.v.

31 Advies Raad voor de Rechtspraak, 2 april 2015, p. 13.

32 Aanvullende discussienota, p. 3.

worden gemaakt. Dit zou ook betekenen dat het Openbaar Ministerie het feitencomplex niet stevast kwalificeert in de meest ernstige vorm of de gelegenheid behoudt tot aan het laatste moment feiten toe te voegen. Het Openbaar Ministerie zou gedwongen moeten worden tijdig de keuze te maken wat wordt vervolgd en welke informatie het opsporingsonderzoek heeft opgeleverd. Een voortvarend en volledig vooronderzoek onder leiding van de rechter-commissaris betekent ook dat het moet gaan om een afgebakend vooronderzoek. Om het vooronderzoek betere ijkpunten te geven wordt in het discussiestuk voorgesteld de regievoerende rol van de rechter-commissaris te verstevigen, door diens tussenkomst minder vrijblijvend te laten zijn in zaken waarin die het hardste nodig is. Gedacht wordt aan het verplicht maken van de regiebijeenkomst in bepaalde categorieën zaken en het nader uitwerken van de regiebijeenkomst met aanvullende procedureregels. De regiebijeenkomst zou zo beter de schakelfunctie kunnen vervullen naar het onderzoek ter terechtzitting. Het ligt dan voor de hand te regelen dat de rechter-commissaris en zittingsrechter met elkaar kunnen afstemmen met het oog op een zo goed mogelijke voorbereiding van het eindonderzoek.

De minder vrijblijvende tussenkomst van de rechter-commissaris zou ook tot uitdrukking moeten komen in het verbinden van consequenties aan het geen gebruik maken van onderzoeksmogelijkheden in het vooronderzoek door Openbaar Ministerie en verdediging. In de aanvullende discussienota wordt geschetst dat het noodzakelijkheids criterium moet kunnen worden toegepast door de zittingsrechter indien niet valt in te zien waarom verzoeken tot het verrichten van onderzoekshandelingen niet in het vooronderzoek kenbaar zijn gemaakt. Opmerkelijk is echter dat de voorstellen vooralsnog weinig tot geen voorzieningen bevatten om te verzekeren dat in een vroeg stadium de tenlastelegging duidelijk is en van de processtukken kennis kan worden genomen. Pas dan mag een eventueel actieve houding worden verwacht en aan een niet-actieve houding gevolgen worden verbonden. Op deze manier blijft de primaire verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het vooronderzoek wel bij het Openbaar Ministerie en de rechter-commissaris liggen. Zou de officier van justitie verzuimen op een bepaald moment een tenlastelegging kenbaar te maken en toch te dagvaarden, dan zou nog altijd het verdedigingsbelang het geldende toetsingscriterium voor onderzoekswensen moeten zijn.

In het moderniseringstraject is een begin gemaakt met het zoeken naar oplossingen voor het regievraagstuk en voor de invulling van de toezichthoudende en regievoerende taak van de rechter-commissaris ten opzichte van de raadkamer en de zittingsrechter. De voorstellen zijn verre van volledig en veel waarborgen die samenhangen met de 90-dagenregel dienen

op andere wijze te worden ondervangen. Bovendien zijn de voorstellen slechts van invloed op ernstige en omvangrijke zaken van voorlopig gehechten, terwijl ook in zaken van vrije voeters de nodige verbeteringen moeten worden doorgevoerd om de doelstellingen van het moderniseringstraject te bewerkstelligen.

5 Pijnpunten en aanbevelingen

De rol van de rechter-commissaris en diens bevoegdheden in het vooronderzoek liggen ondanks alle recente wijzigingen nog altijd onder de loep, mede omdat zijn 'nieuwe' toezichthoudende en regievoerende rol meer dan eens botst met de regievoering door de zittingsrechter. Het blijft echter de vraag wie van beiden de primaire verantwoordelijkheid heeft een volledig en evenwichtig dossier op het eindonderzoek af te leveren. Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris zijn deze en andere pijnpunten in de praktijk naar voren gekomen en het ligt voor de hand dat de wetgever deze pijnpunten ondervangt alvorens wederom over te gaan tot concrete en omvangrijke wetswijzigingen. Belangrijk pijnpunt is dat in de huidige regeling de regie praktisch gezien maar kort bij de rechter-commissaris ligt in zaken waarin de verdachte voorlopig is gehecht. Het arrest van de Hoge Raad heeft uitgemaakt dat de rechter-commissaris al na de kennisgeving van het voornemen tot dagvaarding zijn oorspronkelijke bevoegdheid tot het beslissen op onderzoekswensen verliest. Dit terwijl in die korte beginperiode het onderzoek vaak nog zo onvolledig is dat het onmogelijk is alle onderzoekswensen in te dienen. Ook als al onderzoek bij de rechter-commissaris loopt, is het schijnbaar de bedoeling van de Hoge Raad dat de regievoerende rol van de zittingsrechter – zelfs als die 'slechts' pro-formarechter is – boven die van de rechter-commissaris wordt gesteld. Zeker in omvangrijke onderzoeken zal het over en weer spelen van de bal tussen de pro-formarechter en de inhoudelijk betrokken rechter-commissaris leiden tot een weinig efficiënt onderzoek en de nodige aanhoudingen, wat haaks staat op de doelstellingen van het moderniseringstraject.

Een oplossing kan worden gevonden in het voorstel de 90-dagenregel af te schaffen, mits dit voorstel gepaard gaat met voorzieningen die de waarborgen opvangen die de verdachte wel heeft in het huidige stelsel. De voorstellen getuigen daar in dit prille stadium vooralsnog te weinig van. In ieder geval dient te worden geregeld dat tijdig kenbaar is wat de (omvang van de) verdenking is, zal de tenlastelegging afgebakend en genuanceerd dienen te zijn en tot op zekere hoogte vast moeten staan, en zullen de processtukken tijdig en zo volledig mogelijk ter beschikking moeten worden gesteld. De rechter-commissaris moet hier actief op toezien,

ook als van de verdediging wordt gevergd dat zij in een vroeg stadium gebruik maakt van haar onderzoeksmogelijkheden. Bij wet geregelde periodieke en inhoudelijk ijkpunten zijn wenselijk om te voorkomen dat het vooronderzoek onbestemd en onafgebakend raakt. De wetgever zou kunnen overwegen het originele amendement van Van der Steur nieuw leven in te blazen, zodat de officier van justitie slechts mag dagvaarden indien de rechter-commissaris vindt dat het onderzoek (voorlopig) voldoende volledig is om naar de zittingsrechter te worden gestuurd. De vraag is dan wel of de regie weer niet te veel bij de rechter-commissaris komt te liggen, ook ten opzichte van de officier van justitie en diens leidinggevende rol ten aanzien van de opsporing, en of het kabinet is toegerust op de verwachtingen die horen bij een regievoerende rol. De rol van de zittingsrechter zal dan ook meer verschuiven naar die van finale geschillenbeslechter, terwijl die zittingsrechter juist weer bepaalt of het onderzoek volledig is geweest.

Als alternatief van het afschaffen van de 90-dagenregel zou kunnen worden gedacht aan het verruimen van de bevoegdheid van de rechter-commissaris na dagvaarding en na terugwijzing. Bijvoorbeeld in die zin dat de rechter-commissaris wel bevoegd is kennis te nemen van nieuwe onderzoekswensen, zolang die wensen voortkomen uit nieuw toegevoegde processtukken of uit onderzoekshandelingen die door de rechter-commissaris al zijn verricht. Zo ligt na dagvaarding de regievoerende rol wel bij de zittingsrechter, maar kan de rechter-commissaris ervoor zorgen dat het onderzoek volledig is zonder dat dat voor elke kleinigheid weer op zitting hoeft te worden gebracht.

Het eenvoudigste alternatief voor het afschaffen van de 90-dagenregel zou echter zijn de huidige situatie te laten voor wat die is, maar het vereiste voor dagvaarden voor ommekomst van de 90 dagentermijn te vervangen door het verplicht uitbrengen van 'slechts' een tenlastelegging. Een vereiste is wel dat die tenlastelegging meer behelst dan de omschrijving van de feiten op de vordering gevangenhouding, zodat een afbakening van het onderzoek plaatsvindt en die tenlastelegging als grondslag kan dienen voor het formuleren van onderzoekswensen. Aangezien dan na 90 dagen slechts de voortdurende voorlopige hechtenis dient te worden getoetst, is er geen inhoudelijke zitting en ook geen zittingsrechter die regie hoeft te voeren en kan botsen met de rechter-commissaris. Of die zitting een pro-formazitting is of een raadkamer, is om het even. De officier van justitie slaat voor elke 90-dagenzitting het dossier af bestaande uit resultaten van het opsporingsonderzoek onder zijn leiding en van de onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris, zodat de tenlastelegging aan het dossier kan worden getoetst in het kader van de voorlopige hechtenis. De rechter-commissaris zal dan vanuit zijn toe-

zichthoudende rol de voortgang van het opsporingsonderzoek kunnen controleren en aan de hand van regiebijeenkomsten in overleg met de officier van justitie en de verdediging vooruit kunnen blikken wanneer de zaak eventueel klaar is voor een regiezitting of inhoudelijke behandeling door de rechtbank. In de praktijk wordt ook gewoon op deze wijze gewerkt: al staat de zaak na 90 dagen voor een pro-formazitting en is de dagvaarding uitgebracht, dan wordt nog vaak tussen officier van justitie en verdediging afgesproken dat laatstgenoemde zich met zijn onderzoekswensen tot het kabinet van de rechter-commissaris wendt. Dit alternatief vraagt slechts een kleine aanpassing in het systeem, behoudt de waarborgen en draagt bij aan de stroomlijning en kwaliteitsverbetering, zonder dat problemen de kop opsteken ten aanzien van de regie of onafgerond onderzoek, niet-ontvankelijke bezwaren tegen afwijzingen, aanhoudingen en terugwijzingen. Een ander belangrijk pijnpunt kan worden gevonden in het feit dat het in 'vrije voeters'-zaken vaak voordat wordt gedagvaard onduidelijk is of tot verdere vervolging zal worden overgegaan en zo ja, voor welk feit. Indien tijdig een keuze wordt gemaakt door het Openbaar Ministerie en kenbaar wordt gemaakt dat verder wordt vervolgd, kan de verdediging toegespitst op de verdenking in een vroeg stadium onderzoekswensen indienen bij de rechter-commissaris. Indien van die vervolging pas blijkt op het moment van dagvaarden, is de rechter-commissaris al uitgeschakeld en zal de zitting moeten worden afgewacht. Van de verdediging mag ook niet worden verwacht dat zij enkel naar aanleiding van het verhoor van de verdachte al onderzoekswensen kenbaar maakt, temeer omdat de verdachte wellicht niet specifiek voor dat feit wordt vervolgd waarvoor hij aanvankelijk is verhoord. Dergelijke onderzoekswensen zouden de rechter-commissaris opzadelen met mogelijk overbodige werkzaamheden. De situatie van de 'vrije voeters' blijft in het moderniseringstraject onderbelicht, terwijl ook hier qua stroomlijning en kwaliteitsverbetering winst valt te behalen: een (betere) regeling betreffende de informatievoorziening door de officier van justitie over de verdere vervolging en het stellen van termijnen waarbinnen de keuze tot vervolging dient te worden gemaakt. Bij zaken zonder voorlopige hechtenis ligt bovendien minder voor de hand dat de zittingsrechter regie voert, aangezien het toezien op de voortvarendheid van het onderzoek in die zaken niet speelt. Het zijn slechts enkele suggesties vanuit de strafrechtspraktijk. De uiteenzetting van pijnpunten en mogelijke verbeteringen passen in de doelstellingen van het moderniseringstraject en beogen bij te dragen aan het vinden van oplossingen die recht doen aan de strafrechtspraktijk. Tot die oplossingen er zijn, bestaat door de huidige wetgeving, de ontwikkelingen in de jurisprudentie en de weerbarstige strafrechtspraktijk vooral ruis rondom de regie.